学术专论

康雍时期地方候补制度研究

孙瑞雪

[摘要] 康雍时期地方候补制度的创设是清代应对边疆治理与全国性政务压力的制度创新。康熙朝首创预发人员候补边省；雍正初年，面对钱粮清理、河工漕运等全国性政务的行政压力，候补制度突破边省向全国推行，并通过培育人才、选发正途及督抚考核的协同作用优化行政效能。候补制度以增员不增编的用人模式维系官僚行政架构的稳定，增强地方治理能力，虽因冲击中央铨政引发雍正帝“暂行一时”的制约，却在实用理性的治理逻辑驱动下延续至清末，成为帝制晚期官僚体制存续的关键机制。

[关键词] 候补制度　康雍时期　预发选人　差遣委署

[**中图分类号**] K249.2　[**文献标识码**] A　[**文章编号**] 1002－8587（2025）－05－0075－013

候补制度是关于候补官选发、任用及管理的一项特殊人事制度。它创设于康熙朝，广泛施行于中央部院及地方中下级文职、武职机构，直至北洋政府时期候补官群体仍是官僚集团的重要组成部分。在现有研究中，近藤秀树较早关注清代地方文职机构的候补官问题。他认为，由吏部统一管理的候选、候补官一旦分派到地方，身份就变为“在外候选人”，与留在中央的“在部候选人”“在部候补人”有明显区别。近藤秀树还提出地方机构首次使用分发候补官的做法始于雍正二年（1724）。[①] 对此，伍跃提出不同看法。他认为，康熙十七年（1678）“邻近委署”制度失效后，为解决偏远省份长期缺官的问题，朝廷在康熙四十五年通过“备遣官员”分发地方，才是候补制度的起源。[②] 两位学者对制度起源的探讨具有开创性，但清廷在地方文职机构确立候补制度的具体过程仍有待深入研究。

此外，学界还分析了地方文职体系下发省候补官的构成。肖宗志认为各省候补官主要来自科举、捐纳和保举三种途径；[③] 魏光奇以知县为例，将其分为八类，包括进士直接任用的知县、通过大挑选拔的举人、捐钱买官的知县等；[④] 王志明则按职位空缺类型，将雍正朝发省候补人员

[**收稿日期**] 2024-06-14
[**作者简介**] 孙瑞雪（1996—　），女，扬州大学社会发展学院博士研究生，扬州 225100，2415797973@qq.com
[**基金项目**] 江苏省研究生科研与实践创新计划“晚清候补官员同官录研究”（KYCX23_3490）阶段性成果。

① 近藤秀樹：《清代の銓選——外補制の成立》，《東洋史研究》第17卷第2號，1958年。论文对清前期国家制度变革时期起用候补、候选人员这一行为特殊之处的讨论。
② 伍跃：《中国的捐纳制度与社会》，江苏人民出版社，2013年，第173-195页。
③ 肖宗志：《候补文官群体与晚清政治》，巴蜀书社，2007年，第83页。
④ 魏光奇：《有法与无法：清代的州县制度及其运作》，商务印书馆，2010年，第60页。

分为告病休留授人员和升调所遗缺留授人员。[1] 上述说法各有侧重，不过据清代官私文献记载，发省候补人员在选拔阶段按资历、学历、财力等因素分为在部人员、正途人员、捐纳者等；到地方后，又根据行政经验分为候补、委用、试用三项。[2] 发省候补人员的构成主要源于雍正朝候补制度的实施，本文即在挖掘康雍两朝档案的基础上，对这一过程作进一步探索。

一、候补制度的创设

清初地方中下级官员的选任主要以吏、兵二部月选为主，由二部铨用的选人统称为月选官。月选官按入仕资历分为候选、候补官两种，前者以通过科举、捐纳、考职等方式取得铨用资格的初授官为主，其出身资格经吏部登录在册，即为在部候选官；后者为降调、丁忧、告病、裁缺、回避、告养等事故出缺待用者，此项人员服满、假满应行起用时，赴部投供注册后即为在部候补官。[3] 吏、兵二部按铨选条例将在部候补、候选人员照所定班次，分别双单月直接指派地方各缺，体现了选人直接选授为实任职务官的任用模式。

尽管月选为清代官僚体系基本选任制度，但其按缺择人、无缺无选的选任规则导致官员选授完全依赖职位空缺的实际存在，一旦地方缺额不足或选人积压，铨选程序即陷入梗阻，选人亦随之壅滞。康熙中叶，地方营伍中千总、把总等职的选任即出现壅滞，据闽浙总督郭世隆一件未系年月的满文奏折所记，当时闽省有克取台湾军功议叙千总、把总 218 人，此项人员“若照常委用，则二十年内方可用完”，鉴于此，郭世隆提议：“将此因功加级之员，分给浙江、江南、江西等省，用于各营千总、把总之缺，则此等官员不必久候。”[4] 千总为绿营从六品基层武官，有稽兵束伍之任，臂指差遣之责，共 1653 缺；[5] 把总在千总之下，为正七品，掌巡守营哨汛地，共 3414 缺。如有缺出，由督抚、提督于外委、马兵等营弁中拔校，再咨兵部请札、注册。[6] 相较于以上千总、把总拔校咨部之法，郭世隆提出预发千总、把总选人至各省营伍照缺铨补，表现出制度性突破，预发选人、就地补缺这一人缺动态匹配思路即与候补制度的分发模式高度契合，尽管此议当时并未采纳，却率先将“分发”逻辑嵌入铨选程序，为候补制度提供了运作模式。

康熙中叶以降，基层武官升选愈加壅滞，其中尤以各省历俸六年的年满千总为甚。千总一经俸满，经督抚提督考验堪膺保送者咨部引见，各归各班以守备升用，有出兵劳绩者发省由督抚题补，未经出兵者归候推班按引见日期挨次铨选。及至康熙四十一年（1702），康熙帝有鉴于“各省千总与在京把总效力相同，近见各省千总年满来京候补，有至十年不得补者，京营把总等一至年满，即以守备用，甚为不均，尔等察例，画一议奏”。[7] 兵部如何回奏年满千总升补壅滞、铨选不公的问题暂且不明，康熙帝却于两年后突然下令对各省年满千总分作三等加以考核，头等、二等年满千总钦定简用，第三等千总 391 人。为疏通第三等人员，康熙帝谕令兵部将各省划分四区，照各省守备缺数统筹分发第三等千总。具体而言，直隶、山东、河南三省年满千总为一区，分别发往陕西 85 人、山西 52 人；陕西、山西二省为一区，分别发往直隶 50 人、山东

① 王志明：《清代督抚选拔地方官人事权探讨》，《安徽史学》2022 年第 4 期。

② 乾隆《各部院条例册》，《吏部・酌定外省分发人员挨补次序章程》，哈佛大学哈佛燕京图书馆藏清刊本。

③ 乾隆《钦定吏部则例》卷 2《月选》，《故宫珍本丛刊》第 282 册，海南出版社，2000 年，第 163–166 页。

④《闽浙总督郭世隆奏请将加级官员分给各省任用折》，未系年月，中国第一历史档案馆编译：《康熙朝满文朱批奏折全译》，中国社会科学出版社，1996 年，第 1554 页。郭世隆于康熙三十四年被擢为闽浙总督，于康熙四十一年任两广总督，此奏即在其为闽浙总督期间上奏。

⑤ 张泰交：《受祜堂集》卷 7《抚浙下上・请补本标千把员额》，康熙高熊征刻本，第 3 页。

⑥ 罗尔纲：《绿营兵志》，商务印书馆，2011 年，第 169、329–335 页。

⑦《清圣祖实录》卷 206，康熙四十年十二月壬申。

30 人、河南 17 人；福建、江南、江西、浙江、广东、湖广六省为一区，分别发往福建、江南、广东各 30 人，湖广 22 人，浙江 18 人，江西 15 人；广西、四川、云南、贵州四省为一区，分别发往四川 5 人，贵州 3 人，广西、云南各 2 人。发省年满千总即以守备缺候补，如有缺出无须引见，由该省补放具奏即可。因年满千总在未补缺前无俸可食，康熙帝令各督抚提督分别养之，又特谕各省以分发之人皆为逐一甄别者，各有一技之长可资差遣，可用此项人员整饬营伍，裁汰老弱。① 康熙四十四年，康熙帝南巡至织造府行宫，有江南候补年满千总郑春等 23 人进献，康熙帝随即下谕："千总穷苦朕知道的……传旨年满千总俱是朕放来候补的，着总督提督作速遇缺补用。"② 及至康熙四十七年四月，兵部酌量外省分发年满千总基本铨补完毕，因而题请将"卫守备缺归入月分，并停分发各省千总等补授"。③

此次实践虽为临时措置，却也突破了常规选任之法。不同于部选以缺为先的原则，第三等千总无须在部守候，可预先发往应补省份，候补时也并非闲住营卫，仍需于补缺前听差委用。此举既能减少选官滞留京师造成的行政资源虚耗，又可统筹人缺动态适配，一遇缺出即可随时题补。至此，一项由"预发选人"与"差遣委署"两大机制构成的用人之法——候补制度的雏形出现了，这为边省文职机构推行候补制度奠定了基础。

相较于年满千总因升补阻滞催生的发省候补，边省文职机构的候补制度则源于应对官员赴任迟滞的行政需求。康熙四十四年冬，康熙帝结束南巡之际，即以云、贵、川、广等边远省份部选官因路途遥远常逾期到任，导致边陲要地员缺久悬，下令九卿各部议奏边省悬缺之事。④ 次年三月，九卿会同贵州巡抚于准回奏："云南、贵州、广西、四川四省员缺，若本省无应委署之员，则委邻省附近官暂令署事。俟部选官到日，仍回原任"。其意仍以现任官兼署他缺，康熙帝并不满意，认为"官员到任仍至迟延，令邻省官署事，则邻省官少，又至悬缺"，他主张通过预发部选人员填补悬缺，确保边陲要地员缺不旷，以纾解部选官逾期难至的治理困境。因千总发省近在眼前，康熙帝随即提出"当照年满千总分发各省候缺"之法，解决边省悬缺的问题，令吏部"将此四省现出知府以下员缺俱行察明，单月掣签补用。至候缺官员，论省之大小、缺之多少，一省或十五人，或二三十人，均匀配算，亦归单月，一年一次，掣签分遣。俟有缺出，著该督抚指名挨次补授，一面报部。如未有缺出，暂给俸候缺，如此则员缺不至久悬而于事有济矣"。⑤ 据此，吏部着手规划分发事项。首先，确定分配额数，以知府、同知、知州、通判、知县五项应发官职计算，计划发往云南省"知府三员，同知二员，知州五员，通判二员，知县十员"共 22 人；发往贵州省"知府二员，知州二员，通判一员，知县十员"共 15 人；发往广西省"知府二员，同知一员，知州二员，通判二员，知县十五员"共 22 人；发往四川省"知府二员，同知一员，知州五员，通判二员，知县三十员"共 40 人。统计所需知府 9 人，同知 4 人，知州 14 人，通判 7 人，知县 65 人。其次，按额数拣选应发人员。起初，吏部以自愿原则为主，由文选司颁布选拔发省人员传令，招徕情愿赴省的在部选人前来候挑。所有赴挑人员在身份核实后一一赴部掣签，先掣是否分发，再掣应发何省。此次拣得愿发知府 2 人，同知 3 人，通判 7 人，知县 205 人。按应发额数统计，知府、同知、知州三项仍存缺额，知县反多 140 人。这是由于知县铨选多途并举，选人基数大，而府州正印官晋升途径较小，候选群体相对有限。对

① 《兵部奏保将年满三等守备分发各省候缺折》，康熙四十三年三月初四日，《康熙朝满文朱批奏折全译》，第 311 页。

② 汪康年：《振绮堂丛书初集 · 圣祖五幸江南全录》，沈云龙主编：《近代中国史料丛刊》第 546 册，文海出版社，1973 年，第 35 页。

③ 汤居业：《本朝续增则例类编》，《兵部上武选 · 卫守备缺归入月分并停分发各省千总等补授》，日本内阁文库藏，第 7–8 页。

④ 《清圣祖实录》卷 223，康熙四十四年十一月癸酉。

⑤ 《清圣祖实录》卷 224，康熙四十五年三月丙寅。

此，吏部不得不补足缺额，同时裁汰超额知县。然而裁易增难，冗余知县只需二次甄别，即可达标应发额数。而分发之省多涉烟瘴，选人难免有趋避之心，为此，吏部决定于部中“双单月投供验到”的“将补之人”内征调所需额数。在竭尽投供人员后，此次所征仍缺知州 11 人，吏部只好上奏“以后有投供验到知州”再命发省。所挑人员经掣签省份后即由吏部堂官带领引见，恭候圣裁。命下之日，吏部发给执照，将选人“照各省年满千总之例分拨发往”，到省后“遇有应补员缺照名次挨补”，并将题补到任日期咨部注册，所发执照送部查销。此次拣选之人虽均属部选月选官，但对其中“将补之人”而言，发省候补意味着正在进行的既定铨用程序被迫中断，转而进入地方候补差委序列。为弥补他们在选任上的损失，康熙帝特谕他们到省后于候补期间支领全额俸禄，待实授官职后，俸期可累计计入任职年限，以此消解他们对铨补延迟、任职边省的抵触。至于自愿赴挑者，本为尚未归班选期尚远之人，成为预发人员可由督抚酌量题补，铨补速度远胜部选，既已占铨用捷径，则无须给俸。[①]

此次边省分发虽为候补制度的初次实践，但康熙帝特谕嗣后预发人员殆尽之际，各省督抚可继续上折奏请，吏部再次按照以上流程办理分发，《本朝续增则例类编》又将其纳入吏部选法条例，可见康熙帝有将此项权宜之策升格为定例的主张。两年后，两广总督赵弘灿与广西巡抚梁世勋联名上奏，指出“预发人员不能依限而至”导致边省悬缺仍难即时就补，为此请求朝廷准许预发人员互相委署、借署，如“知府、知州缺出无人，应准其将同知、通判、知县等借品署理，俟部发候补知府、知州人员到日，仍将候补知府、知州挨补，既无悬缺待人之虞，亦无兼摄废事之咎”，[②] 此例首开到省候补官借补、借署先河，灵活解决了预发人员规避之弊。

综上，康熙帝通过边省候补制度的创设、调适，初步构建了“预发选人、差遣委署”的用人模式。该制度在边陲的实践不仅为解决悬缺久待提供了范式，更揭示了官僚体系应对复杂政务的潜力。当边省经验证明发省候补官可兼顾“差遣”与“委署”的双重职能时，其制度逻辑便不再局限于特定省域。至雍正帝即位，面对钱粮清理、河工兴修等全国性政务对行政人力的迫切需求，候补制度的用人模式恰好为诸省事繁人乏的矛盾提供了解决办法。由此，一场从边省到腹地、从临时到常态的制度扩张顺势而起。

二、候补制度的发展

雍正帝继位以后，康熙朝实施的边省候补之制在四省督抚的奏请下得以延续强化。雍正元年（1723），四川巡抚蔡珽于分发人员殆尽之际上折奏请拣发在部候选、候补人员。雍正帝于请发折中大加赞赏此项用人之法，认为“预发人员之奏，似与边省地方有益，云南亦当如是”。于是不待云南奏请，即向云、川二省各自分发“道府四员，州县二十员”以备“委署题补”，[③] 云、川两省即于新朝伊始开始了候补制度。此后，二省拣发候补人员的频率与规模一直稳定发展。雍正四年，云南布政使常德寿以“各属教职悬缺甚多，即或委员署理，而邻近州县乏人，相隔辽远者又难于兼顾”，奏请由吏部于“应选教职人员挨次截取二十员发滇”，将教职纳入分发官职范围。[④] 雍正五年，四川巡抚宪德以“来川委署试用举人今俱已委署”，仍有“富顺等县各缺因无试用之员，俱令现任州县等员兼摄”，又因川省当时有丈量田亩、改土归流事务，需人料理，因此奏请“拣选应用州县能事之员共一二十名”。[⑤] 雍正七年，巡抚宪德因委署乏人，再次

① 汤居业：《本朝续增则例类编》，《吏部上选法·分拨云贵川广四省效力府厅州县官员定数》，第 2–4 页。

② 汤居业：《本朝续增则例类编》，《吏部上选择调繁·广西府州县缺出无人借品署理》，第 17–18 页。

③ 允禄、鄂尔泰等编：《朱批谕旨》第 7 函第 6 册，乾隆三年内府活字朱墨套印本，香港中文大学图书馆藏，第 3 页。

④ 《朱批谕旨》第 6 函第 3 册，第 6 页。

⑤ 《朱批谕旨》第 11 函第 2 册，第 28 页。

奏请于“候补、候选州县内简发一二十员”“候补、候选杂职内拣选二三十员”来川委用。[①] 广西、贵州二省亦经督抚奏请接续旧制。雍正二年，新任广西巡抚孔毓珣因钱粮清理、改土归流等事务需人办理，奏请分发候补人员，雍正帝即令李绂赴任之际将拣发人员一同带往。[②] 及至雍正十三年广西办理矿厂关税一事时，仍有从前拣发人员，不过除“委署试用以及升迁事故，存剩无几”，因此广西巡抚复请于部选人员内“再发通判及州县十员、佐杂二十员”。[③] 在贵州巡抚金世扬的奏请下，贵州省亦于雍正二年确立了候补制度，[④] 雍正六年九月，署贵州巡抚事务沈廷正以分发人员“俱已挨次用完”，奏请再次简发人员“来黔委署补用”。[⑤] 雍正八年升任贵州巡抚的张广泗以前次发省候补知县等俱已委用，奏请再发知州、知县数员，以便差遣委用。[⑥] 四省延续候补制度的实践表明，预发人员在职级范围形成从道府级别的中层职官到教官、杂职基层微员的延伸，另一方面督抚请发的频率也随钱粮清理、改土归流等地方政务密度的变化随之波动，这种以政务需求为导向的请发逻辑既确保边疆要缺的即时委任，又通过周期性补发维持行政人力的持续供给。

随着四省预发人员的恢复与常态化运行，候补制度开始向地理相邻、治理需求相似的边陲省份辐射。以广东省为例，其与四省同处烟瘴要冲，亦有员缺久悬之弊。在察觉到雍正帝推行边省拣发之制的态度后，广东巡抚年希尧遂于雍正二年三月上奏：“现在州县出缺已迟未到任者尚有一十六员，伏见各省俱蒙皇上简选人员分发就近补用，粤东边海之区，仰恳圣恩一视同仁，敕部将知州、知县拣选二十员发至粤东，遇有缺出，因才委署，请旨补授，庶海疆要地员缺不致久悬，而于地方民生均有裨益。”雍正帝认为预发选人一事需酌量该省督抚才干高低，而年希尧庸愚无能又好欺隐，即使“拣选人来，尔等不能甄别其优劣，发来亦无益”。[⑦] 出于整顿广东武备文治的需要，雍正帝于是年特授孔毓珣为两广总督，在心腹大臣的背书下，各项候补人员也因此发往广东。[⑧] 及至两年后新任广东巡抚杨文乾再请拣发候选同知来粤省时，[⑨] 该省海塘事务仍有试用知县参与办理。[⑩] 雍正七年，署广东巡抚傅泰以上次拣选人员“现俱分别委署”，不敷委用，奏请将“现在候选、候补之知州、知县拣选引见，再命一二十员来粤”，雍正帝敕部拣发候补官 22 人分发广东，[⑪] 次年，又增发 8 人，[⑫] 可见广东请发之制的常态化。由此，边省拣发正式从四省扩大到五省。雍正帝在边省推行候补制度的过程中，展现出其对地方治理效能的深刻认知，即督抚的能力直接决定制度的实效性，唯有兼具识人之明与理政之能的疆臣方能发挥出预发人员“差遣委署”的实际治理效能，这也印证了雍正帝“有治人无治法”的以人驭制策略。

在恢复、扩展边省候补制度的同时，各省涌现的钱粮清理、河工兴修等全国性政务又促生了候补制度向腹省扩展。雍正元年雍正帝令全国清理钱粮积欠，除陕省因办理军务暂停外，其

---

① 《朱批谕旨》第 11 函第 2 册，第 69–70 页。
② 《朱批谕旨》第 1 函第 4 册，第 27–28 页。
③ 《宫中档奏折》，广西巡抚金鉷，雍正十三年四月二十日，台北故宫博物院藏（下同），档案号：018797。
④ 《贵州巡抚金世扬题请敕部预发候选候补知府知州知县来黔以便随时委署本》，雍正二年正月二十日，中国第一历史档案馆编：《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 8 册，广西师范大学出版社，2002 年，第 593 页。
⑤ 《朱批谕旨》第 5 函第 5 册，第 68–69 页。
⑥ 《宫中档奏折》，贵州巡抚张广泗，雍正八年三月二十七日，档案号：012679。
⑦ 《宫中档奏折》，广东巡抚年希尧，雍正二年三月初五日，档案号：025534。
⑧ 《朱批谕旨》第 1 函第 4 册，第 28 页。
⑨ 《朱批谕旨》第 2 函第 1 册，第 44 页。
⑩ 《朱批谕旨》第 1 函第 4 册，第 83 页。
⑪ 《朱批谕旨》第 4 函第 2 册，第 36 页。
⑫ 《朱批谕旨》第 7 函第 1 册，第 97 页。

余诸省限以三年清理积欠。[①] 直隶巡抚李维钧率先查出直省出现四十一万三千余两的亏空，巨额积欠即使循旧例追责前任总督赵弘燮、巡抚赵之垣等大员赔补，仍有不能全完的追缴缺口。为此，李维钧向雍正帝建议，可将通省各项陋规节礼严行禁革，并“计州县岁之所余，积累补空”，如此则直省可于两年内清完积欠。[②] 然而，此议在雍正帝看来不过是剜肉补疮，若以禁革现任官陋规节余填补前任亏空，只会迫使官员挪移周转制造新账，以致辗转相因，亏空愈甚，因此否决了李维钧补苴之策。为彻底整顿各省钱粮，雍正帝认为必须确立溯责到底的追缴原则，即使前任督抚“不能通完”，也可向其子孙后辈追查弥补。同时确保现任州县官毋庸承担前任亏空之责，方可令其“不虑窘乏”，责其尽心“为地方兴利之举”。[③] 鉴于此，雍正帝认为钱粮清理应在吏治整饬的基础上进行，这为后续预发选人介入钱粮清理埋下伏笔。

雍正元年四月，内阁学士诺岷与顺天府府丞连肖先先后被任命为山西巡抚与布政使，办理赈务及亏空二事。因二人新任，未悉省情，雍正帝密谕亲信年羹尧尽其所知“详悉寄闻”。年羹尧认为清理钱粮“若不将所以亏空缘由查出，则前人所行恶迹种种名色俱未破露……后人效尤复有踵而为之者”，因此“欲清钱粮，先查亏空，欲补亏空，先绝交际”，总之，须要贯彻“彻底查清”原则。[④] 诺岷在年羹尧的建议下，对每一份亏空钱粮应由何人负责“细加甄别，倘原亏空确属勒索所致，其人办事勤勉，尚属得力，则准留任效力，若属为官恶劣者，则予革职，另换新人”，力图对侵渔肥己者严惩不贷，逐项厘清追缴款项的来龙去脉。两月之后，诺岷将省内36个州县的亏空查明，并严参不法官员，这导致晋省“州县出缺甚多，署任人员不足”。为了工作顺利展开，诺岷于雍正元年七月初三日先后以奏折、题本向雍正帝陈请拣发在部知县，[⑤] 是月二十七日，诺岷接到塘报，得知已有二十位官员陆续派来。自此，因钱粮清理引发的缺员危机直接推动了晋省候补制度的确立。诺岷对预发人员在整顿钱粮上的作用报以深切期待，他认为，尽管不知所派之人“德才如何”，但他们“不曾涉案，必不敢重蹈前辙，较之旧员可信”，用以署任州县，清查仓库钱册时“断不会替人受过”，书办、里长亦能有所“畏忌”，钱粮亏欠才能彻底查出。在雍正帝积极支持的态度下，晋省其余州县的清理工作皆按此法推进。诺岷复请于“候选、候补员内简员三十名前来山西”，雍正帝立即同意，截留本应发往四川、云南的一部分“预发人员”调往晋省。[⑥] 陆续发省的部选人员成为山西钱粮清查的主力，其未涉旧案的身份优势，使之在核查州县账册时得以突破官场庇护网络，将旧任挪移钱粮、擅改粮册、以新补旧等积弊一一揭露。[⑦] 雍正帝有鉴于晋省在清理钱粮工作上取得的成功，亲赐诺岷“真如郑里”的牌匾嘉许其功绩，[⑧] 并谕令各省以为典范。[⑨] 由此，发端于边省的候补制度在内地政务中实现了适应性转化，成为雍正初年整顿吏治钱粮的关键。

---

① 《清世宗实录》卷 2，康熙六十一年十二月甲子。

② 《宫中档奏折》，直隶巡抚李维钧，雍正元年五月初六日，档案号：021480。

③ 《清世宗实录》卷 7，雍正元年五月甲申。

④ 《川陕总督年羹尧奏报西安情形折 · 附件：寄诺敏、连肖先信稿》，雍正元年五月初八日，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 1 册，江苏古籍出版社，1989 年，第 357 页。

⑤ 《山西巡抚诺岷奏荐补放道员等员缺折》，雍正元年七月初三日，中国第一历史档案馆译编：《雍正朝满文朱批奏折全译》，黄山书社，1998 年，第 207 页；《山西巡抚诺岷题请简贤员补授雁平道沁州知州等官本》，雍正元年七月初三日，《雍正朝内阁六科史书 · 吏科》第 4 册，第 564 页。

⑥ 《山西巡抚诺岷奏请调转现任之员以便清查亏欠折》，雍正元年九月十八日，《雍正朝满文朱批奏折全译》，第 350 页；《山西巡抚诺岷题请选员来晋亦被补用交城等六县知县本》，雍正元年九月十六日，《雍正朝内阁六科史书 · 吏科》第 6 册，第 56 页。

⑦ 《山西巡抚诺岷奏报亏空知县拒交钱粮册阻挠清查折》，雍正元年十一月十五日，《雍正朝满文朱批奏折全译》第 508 页。

⑧ 《山西巡抚诺岷奏请调转州县官员以便清理亏空折》，雍正元年十月十七日，《雍正朝满文朱批奏折全译》，第 440 页；《山西巡抚诺岷奏谢御赐牌匾折》，雍正元年十一月初二日，第 470 页。

⑨ 《朱批谕旨》第 1 函第 4 册，第 28 页。

基于晋省的示范效应，朝臣提议深入推行候补制度。雍正二年闰四月，监察御史汪浩奏请吏部月选应照“目下巡抚请员发往之例”，将“奉部文截取赴京守候”之官照各省州县缺出多寡改为“岁选”，发往各地候补。[①]此议推翻行之已久的部选之法，试图将外官选任皆系于选人预发的候补之制，十分激进，因此雍正帝在部议下驳回了该奏。[②]汪浩所议虽然冒进，却深刻揭示出候补制度在用人行政上的时效性，其预发供差的灵活模式已成为地方襄办要务的良策。因此，当各省有应办要务需人孔亟之时，该省督抚不免有援引奏发之举。

雍正元年六月，黄河决堤引发河南严重水患，赈灾与河工并举，雍正帝虽循旧例遣钦差、部臣协理豫省事务，然巡抚石文焯仍以灾域辽阔需员甚众为由，于十月奏请拣发在部候补、候选之“知府、同知、通判、知州、知县内拣选二三十员，发来河南，遇缺委署题补”，意图援晋省之例实施候补制度。雍正帝以河南腹省所在、从未行过此例回绝所请。[③]然而石文焯于次年正月再次奏请，雍正帝再次以“近省不比边方，李维钧、黄炳皆奏过，俱未准行”否决石文焯所请。[④]雍正帝两次以近省毗邻京师、人员调派便捷为由驳回所请，实为重申前朝预发人员的功能边界——候补制度只有地方出现悬缺久待才能实施，之所以遵循这一制度边界，既是维护祖制成宪的权威性，也是为缓冲制度创新对既有官僚体制的结构性冲击。

然而雍正帝对祖制的坚持未及半年，雍正二年六月河南布政使田文镜再次奏陈豫省官员因“兴筑大工以来，又多调赴河干，刑名钱谷以及一切应行事宜每至壅滞”，如“遇事故及被劾员缺，求其就近可以檄委署理者，竟无其人”，豫省当时有“一十六缺尚未到任，并有未经铨选者，虽暂时委署，无奈在在需人，势难刻缓”，因此奏请“将卓异、候补、候选人员内简发二十员，勒限到豫，酌量委用”。[⑤]面对田文镜沥陈豫省用人困境，雍正帝权衡后终于允准，三个月后，各项候补人员陆续到豫，田文镜得以借其委署调用，解决豫省事繁人乏的困局。从否决到肯定，雍正帝对豫省请发一事改变态度反映出官僚系统在保守与革新之间的策略性平衡，这一政策调适既缘于地方治理的迫切性，更根植于雍正帝以人驭制的政治主张，基于能吏田文镜的背书与地方治理需求，河南由此破格确立了候补制度。

因政务压力促生渐进调试的制度演进路径同样发生在山东、直隶两近省。雍正元年冬，黄炳主政山东省期间，以“东省河道堤岸绵延千有余里，其中闸座桥坝应行修筑之处甚多，若非派委多员，必致旷日持久”，如将工程按照往常交给州县官办理，唯恐各官因“地方之责，不能常驻河干，有防职守”，导致工程监督不严，因此首次奏请“拣选贤能之官二十员派发来东，协办河务，俟工完之日，即留东照伊品级遇缺题补”。[⑥]此奏被驳后，次年新任巡抚陈世倌再次奏请分发，雍正帝并未朱批驳回，而是交吏部议覆，吏部援引成例，认为“各省督抚题请拣发蒙俞允，或因地方辽远，或从亏空起见，皆出自特恩，原着未为定例，但该抚蒙圣恩特简，到任未久，必得贤员方收臂指之效”，因此奏以准请。既有例可依，雍正帝遂令吏部拣选“知州四员，知县十六员”引见给照发往。[⑦]至雍正七年，山东虽有前署抚费金吾于闰七月奏请拣发知县

① 《掌陕西道事贵州道监察御史王浩题请广铨政循例预发以杜亏空本》，雍正二年闰四月初二日，《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 10 册，第 384 页。

② 《吏部尚书隆科多题贵州道监察御史汪浩奏请每月铨选官员改为一年铨选一次毋庸议本》，雍正二年五月初七日，《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 11 册，第 297 页。

③ 《河南巡抚石文焯奏请拣发发豫委署折》，雍正元年十月二十四日，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》，第 2 册，第 168 页。

④ 《朱批谕旨》第 4 函第 4 册，第 28–29 页。

⑤ 《朱批谕旨》第 10 函第 1 册，第 33 页。

⑥ 《山东巡抚黄炳奏请拣员协办河务折》，雍正元年十二月十三日，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册，第 388 页。

⑦ 《吏部尚书隆科多题请拣发州县官员到山东遇缺补用折》，雍正二年八月初六日，《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 14 册，第 63 页。

20 人，但此时已酌量派委使用，署抚岳濬以河工用人所需，仍奏请再发 20 人。[①] 由此可见，山东候补制度自开先例后随即进入常态化发展。直隶亦是如此，起初，直隶巡抚李维钧奏请分发候补、候选人员“差委以试其才”之时，雍正帝以“直隶咫尺京师，无悬缺久待之虑，且不比山西之大”回绝。[②] 雍正三年直隶突发灾荒，直隶总督蔡珽署办理赈济事务。鉴于直隶陆续有官员因赈济不力被参离任以致地方办事无人的窘困，不待蔡珽奏请，雍正帝已安排吏部拣发十数人发省。[③] 及至雍正四年七月，雍正帝再次为直隶赈济一事谕令吏部“将投供到部候补、候选之州县官，俱带来引见，朕亲自选定人数”，[④] 发往直隶办事。次月，直隶办理天津盖造营房一事，总督李绂即用候补人员监临此事。[⑤]

豫、鲁、直三省对候补制度的实践过程表现出地方政务压力与能吏执行力形成共振时，即便三近畿省份原非候补制度实施的目标区域，亦能在疆臣诉求与地方治理需要下突破悬缺久待的功能预设，实现制度空间的跨域延伸，这为候补制度突破边省、近省桎梏，向全国化发展扫除壁垒。

雍正元年十一月，湖广总督与湖北巡抚率先突破区域限制，奏准拣发候补州县、佐杂官协理地方事务。[⑥] 陕、甘二省因毗邻西北军务前线，事务殷繁，候补制度的推行更具特殊性与紧迫性，在他省皆以督抚奏请方有预发人员时，陕、甘二省经雍正帝屡屡命往人员确立了候补制度，因此二省督抚奏请拣发人员顺理成章，雍正五年甘肃巡抚莽鹄立奏请中央发部选人员 69 人以供川、陕、甘三省委用，雍正六年三月川陕总督岳钟琪又以三省挽运军粮需员再次奏请拣发同知、通判、知县等三十人，[⑦] 可见陕、甘二省候补制度的推行具有显著军政驱动特征。此外，江苏、安徽、江西等东南五省于雍正四年、五年相继引入候补机制，发省候补人员也不再局限于委署悬缺，转而参与办理购米、运米[⑧]、盐务[⑨]、官房查清[⑩]、钱粮清理、仓库盘查[⑪]以及塘工、河工事务[⑫]。在此过程中，各省形成随请随准的候补制度。如湖南、湖北二省自雍正元年初实行该制后，又于雍正五年至十年间五次奏请拣发。[⑬] 江、浙、闽、赣、皖等省亦在雍正六年至十三年间多次奏请，已然形成实践惯例。[⑭]

---

① 《朱批谕旨》第 15 函第 5 册，第 35 页。

② 《朱批谕旨》第 2 函第 2 册，第 36 页。

③ 《朱批谕旨》第 7 函第 6 册，第 38 页。

④ 《清世宗实录》卷 46，雍正四年七月乙巳。

⑤ 《朱批谕旨》第 3 函第 4 册，第 77–78 页。

⑥ 湖北请发见《湖广巡抚纳齐喀题请于候补人员内拣选州县署任预发湖北本》，雍正元年十一月十一日，《雍正朝内阁六科史书 · 吏部》第 7 册，第 278 页；湖南所奏见《朱批谕旨》第 12 函第 2 册，第 5 页。

⑦ 《宫中档奏折》，陕甘总督岳钟琪，雍正六年三月初四日，档案号：024858。

⑧ 《朱批谕旨》第 6 函第 1 册，第 37 页。

⑨ 《朱批谕旨》第 8 函第 1 册，第 4–6 页。

⑩ 《朱批谕旨》第 18 函第 3 册，第 12 页。

⑪ 《朱批谕旨》第 5 函第 5 册，第 37 页；第 17 函第 1 册，第 15 页。

⑫ 《雍正七年四月初十日双全等奏缴朱批谕旨折》，雍正五年九月初四日，《雍正朝满文朱批奏折全译》，第 1718 页；《朱批谕旨》第 5 函第 6 册，第 35 页。

⑬ 《朱批谕旨》第 4 函第 1 册，第 35 页；第 2 函第 4 册，第 51 页；第 18 函第 1 册，第 34 页；第 4 函第 5 册，第 48、53 页；第 18 函第 1 册，第 68、71–72 页。

⑭ 浙江省历次分发见《朱批谕旨》第 13 函第 5 册，第 58 页；第 17 函第 4 册，第 121 页；《兼吏部尚书张廷玉题请拣选候补同知通判等人员发往浙江安徽酌量委用本》，雍正九年五月十七日，《雍正朝内阁六科史书 · 吏科》第 65 册，第 230 页。福建省历次分发见《朱批谕旨》第 11 函第 3 册，第 24 页；第 18 函第 2 册，第 7 页。江苏省历次分发见《朱批谕旨》第 5 函第 6 册，第 41 页。安徽省历次分发见《朱批谕旨》第 16 函第 5 册，第 44 页；《兼吏部尚书张廷玉题请拣选候补同知通判等人员发往浙江安徽酌量委用本》，雍正九年五月十七日，《雍正朝内阁六科史书 · 吏科》第 65 册，第 230 页。江西省历次分发见《朱批谕旨》第 11 函第 4 册，第 13 页；《朱批谕旨》第 17 函第 1 册，第 15 页；《朱批谕旨》第 11 函第 4 册，第 13 页。

三、候补制度的规范化

候补制度的全国化进程始终伴随着雍正帝的矛盾心态，选人由中央预发地方冲击了传统的职官制度，既增强了督抚的用人权，又弱化了中央行政用人的集权，但面对治理压力，又不得不默许新制对常规铨选秩序的渐进冲击。因此，每遇请发之折时，雍正帝总以忧心的口吻告诫："拣发之员俱非朕深知灼见之人，不过观其文字言谈相貌而已"，各督抚"勿因朕拣派者而予以包容"。在各省分发举行数次后，雍正帝时常担忧预发人员与督抚大员有"营谋之弊"，因此，他不厌其烦地叮嘱，对分发人员中行止不端、"下愚不移"之流以及"倚恃拣选及凭仗请托而不实力奉公"者，一定要大力参劾。[①]

除却雍正帝的权力焦虑外，候补制度在地方实践中逐渐暴露出双重结构性缺陷：其一为发省人员的人才甄选机制不足，分发官员的资质参差，难以适配专业化政务需求。雍正初年，内阁学士查嗣庭即对人员拣选提出质疑，他认为发省人员全凭王大臣甄选，皇帝引见面询，虽然重铨选纲纪，但细究拣选之法，"不过取其相貌魁梧……故以言信行，失之宰我，以貌取人，失之子羽，臣不敢谓所选者之果尽得其生平"。[②] 查嗣庭身为朝臣，对候补官员的素质参差仅能隔岸观火，直面各省政务的疆臣对此有更深刻的认识。雍正五年，江苏省奏请敕发候补人员办理河务，该督于折中特意请求以干员发苏。[③] 雍正十一年，直隶总督李卫奏请分发时，他以在部候选人员多为初任，请求将曾任京师五城巡检现在候补之人拣选分发，认为他们较之初任试用者于地方事务更有裨益。[④] 尽管各省督抚屡次奏请拣选干练之才，然因人才难求以及单一的甄别引见机制，仍难确保分发人员皆有真才实干。

其二为行政供给与地方需求的动态失衡，候补官员的储备量与各省实际缺额难以形成可持续匹配。雍正初年，各省奏请分发皆以十数人起步，如遇某省事务繁剧，一年内请发之奏多达数次，这种供需失衡在雍正五年至七年达到顶峰。雍正五年，正值在部候选、候补人员不足之际，四川省因田亩丈量，湖北省因州县事务、工程紧要皆奏请分发，雍正帝无奈以"候得人时发来"应对。[⑤] 第二年四川、湖北、陕西、甘肃四省先后奏请，川、陕、甘因军务紧急，雍正帝先以"有旨谕部"答应所请，但也对岳钟琪直言道："候补、候选各员业经屡次检选，其余殊乏精明强干之材，候更于各项人员内设法搜罗发往"；[⑥] 对于湖北所请，雍正帝抱怨说："览汝此奏，殊不谅朕用人之苦衷"，因"候府缺者实难得人，目下陕省请发同知三员尚未得有一人，亦于微员中拣选发往矣"，只能回以"候州县缺者现得三人，似堪造就驱策，有旨谕部发来试用看"。[⑦] 面对纷至沓来的请发奏折，雍正帝只能向各省督抚回以"候得人时陆续发往"[⑧]，"现在赴部铨选之员不敷拣用"，"拣选得人时多发数员"温言安抚。[⑨] 由此观之，部选储备已无力应对各省所需。

---

① 《朱批谕旨》第 1 函第 4 册，第 26 页。

② 《内阁学士查嗣庭奏陈宜许各省藩司密折启奏等五事折》，雍正元年十月十四日，《雍正朝汉文朱批奏折汇编》第 2 册，第 110 页。

③ 《朱批谕旨》第 5 函第 6 册，第 37–42 页。

④ 《朱批谕旨》第 13 函第 6 册，第 30–31 页。

⑤ 《朱批谕旨》第 4 函第 5 册，第 49 页。

⑥ 《宫中档奏折》，陕甘总督岳钟琪，雍正六年三月初四日，档案号：024858。

⑦ 《朱批谕旨》第 4 函第 5 册，第 55 页。

⑧ 《朱批谕旨》第 11 函第 2 册，第 71 页

⑨ 《朱批谕旨》第 4 函第 2 册，第 36 页。

面对种种困局，河南巡抚田文镜吁请变革。他于巡抚任内见分发豫省部选人员因初登仕籍，于政事茫然，于是在雍正五年二月，以“分发候选州县学习题补以课吏治”陈请。田文镜认为，既然吏部月选制度下部选官的选任皆以班次为序，不顾人才优劣，何不将至今未曾赴部投供的在籍闲散选人皆发往各省学习政事，督抚甄别优劣，良者用，劣者去。田文镜又于折中构建了涵盖发省候补人员选拔、派遣、习政、考绩与铨补的全流程管理框架，[①] 该框架以各省督抚为核心，通过教习政务、甄别良莠等手段培育、储备发省候补人才，试图一举解决候补制度的两大缺陷。

对此，雍正帝直言早在其即位之初即有将选人发省由督抚培育的想法，不过“业经思及，因难以施行，遂寝而未发”，他认为“自古迄今，大抵中材居多”，唯有“以厚风俗为要务，风俗既端，斯趋向有方，而人才蔚起”，督抚并不能培育“出类拔萃之贤”。[②] 这一表层分歧下，潜藏着雍正帝对方案中有关督抚与发省人员隶属关系的警惕。田文镜以督抚为核心培养候补官的制度框架确立了二者间稳定的人事纽带，这种关系不仅稀释了吏部对选人的垄断性权威，更导致用人权向地方疆臣整体偏移。即便对现行督抚奏请候补之制，雍正帝亦持审慎态度，认为其潜藏权柄潜移的危机。他直言：“督抚诸臣，虽简命自朕，未必一皆公而忘私。或稍涉夤缘，则大启奔竞，其弊有不可胜言者。”也因此，他不仅不赞同田文镜所请，还宣称现行候补制度“俱系朕权处之事”，[③]“亦止堪暂行一时”，[④] 这一番劝诫深刻反映出君主对任何可能弱化中央铨政祖制改革的天然戒备。

尽管田文镜的方案被否决，但在候补制度“人才不振”的积弊下，地方大员并未停止制度调适的尝试。雍正七年，部选各员再次到闽，福建巡抚刘世明率先提出稳健改革方案，他奏道：预发人员“俱系初登仕版，尚未谙练吏治”，“其才具短长亦未能一见即定，若遽委之以政，实恐用违其才，贻误地方”，而藩臬两司为地方事务中“钱谷刑名之总汇”，吁将新到人员分派在藩臬衙门学习，令他们习练政事，以通达治理。平日由藩臬二司“遇事为之开导讲解，则其才具优劣便可试得大概，酌量详请委署试用”。该项见习考核、酌量委署机制既延续了田文镜的培育理念，又通过遵循候补制度自下而上奏请之制的运作模式，有效规避了权力下放风险，因此雍正帝回以“朕原有此意，所奏殊属可嘉之至也，已有旨通谕直省照行矣”。[⑤] 与此同时，湖南辰沅靖道王柔亦奏请分发人员学习行走之制，并细化了刘世明的奏议，认为分发人员如果仅令“随藩臬两司学习”，仅能熟悉“知府与直隶州核转已成之案”，不过是办理“稿案格式与大概情由”，对“刑名之如何承审招拟、钱谷之如何征收奏销”等事仍不能洞悉，因此建议分发初仕人员应“目睹身亲”，将试用人员中“有素谙吏治者先行选择试用”，“其余存人员应查所属繁剧州县，有谙练吏治者酌派分拨，令其跟随学习。如果学习半年事无错误，识见明敏，该州县即将所办事件造册详报该督抚查核，以备题补州县之用。倘学习半年，事多舛错，识见糊涂，实系庸愚之辈，亦将所办事件造册详报该督抚查阅，即行具题咨回原籍。若遇有赋性贪劣、逐事滋扰者，该州县即详揭督抚题参”。[⑥] 王柔的建议不仅细化了候补官习练政事的具体操作，又对其

---

① 《朱批谕旨》第 10 函第 3 册，第 137–140 页。

② 《朱批谕旨》第 10 函第 3 册，第 140–142 页。

③ 《吏部尚书隆科多题议简发候选知县到川有益无益行令该督确查本》，雍正二年五月二十七日，《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 12 册，第 235 页。

④ 《朱批谕旨》第 10 函第 3 册，第 142 页。

⑤ 《朱批谕旨》第 5 函第 3 册，第 45–46 页。

⑥ 《朱批谕旨》第 11 函第 6 册，第 21 页。

所学成效做出甄别裁汰的规定。于是，在疆臣与朝臣的协同推动下，雍正帝分两阶段推行发省人员的习政培养制度。在选人分发前，令其“分派各部，学习行走。其能胜州县之任者，该堂官出具考语，保送吏部，照依科分班次铨用，其不宜外任者，分别以小京官及直省佐贰教职等缺改补”。[①] 分发到省后，选人皆有基础行政经验，各督抚酌量该员才具分别培养，如雍正七年十一月，李卫以分发试用人员分于司道等衙门学习政务、[②] 道员王柔以发楚试用人员派往苗边厅县学习奏请施行。[③] 至此，通过分阶段、差异化的培养模式，候补官的实务能力得到培育，制度运作亦趋于规范化。

在构建候补官管理制度的同时，由部选官人员不敷的结构性矛盾催生出候补官选拔渠道的系统性拓展。雍正二年雍正帝首开举人分发之例，[④] 此次尝试虽为临时举措，却突破选发人员仅从部选官群体拣选的旧制，标志着科举出身人员纳入选发序列。至雍正六年，因川、陕、甘、鄂四省奏请之需，雍正帝敕谕各衙门荐举所知，试图通过非制度化荐举拓展拣选渠道。[⑤] 雍正八年新科进士引见之际，雍正帝从中圈定部分人员，命交吏部以十八省分别选派外用进士九人至十九人不等，“交与督抚分派藩臬衙门，令其学习”。同时强调，如果各省仍有需人之请，仍另行拣选命往。[⑥] 至此，进士群体正式纳入拣发渠道。进士分发的过程中又衍生出配套细则，是年，安徽巡抚徐本因“命往安徽学习”的庚戌科进士姚日升“派往江宁藩司衙门尚未限满”，即与其父安徽学政姚三辰同在一省，奏请将进士姚日升调赴苏州藩司衙门学习。[⑦] 与此同时，贵州巡抚张广泗例行奏请分发候补人员时，题请从中式进士与在部候补、候选知县内一同拣发十余人。[⑧] 两项人员的合并拣发以及进士回避之例的确立既强化进士作为发省人员稳定来源的合法性，亦完善铨政程序中对人事回避的规范性约束。

除对候补官的管理与选拔进行规范外，雍正帝认为选发人员“除实属老病龙钟外，即灼见其不可用，不便即行黜革，何也？一则恐物议徒以言貌为重，抑或疑朕听信耳目。二则，其中非科分应铨者，即系急公捐纳之员，曷可恃片刻目力遽尔决定摈斥，无论朕心有所不忍，于情于理亦俱属未协，故不得已而姑且录用，正赖卿等督抚大臣有以甄别其贤不肖也，非推諉于卿等，盖其势不得不然耳”。[⑨] 这一权责分配背后，是雍正帝对候补制度行政效能的洞察，部选人员与初仕官即便才具平庸，亦因身份资格与捐纳资格难以黜革，若强行以“片刻目力”定夺去留，既违人情又亦召致物议，故需在候补制度下借督抚的实地观察实现渐进筛选。既然弃取人员需要委任各省督抚，雍正帝通过典范塑造与制度约束强化督抚甄别制度的施行。雍正二年，山西巡抚诺岷率先上折参劾庸劣候补人员，雍正帝对此大加赞赏，并谕令他省效仿，[⑩] 由此各省督抚开始通过密折参奏庸劣不堪分发人员。[⑪] 在示范效应下，有关候补人员的考核也提上日程。雍正六年六月，发往陕西的候补知府徐洹瀛因不遵定限，故意逗留，以致逾限到陕，陕西总督

---

① 《清世宗实录》卷 85，雍正七年八月己未。

② 《朱批谕旨》第 13 函第 4 册，第 27–29 页。

③ 《朱批谕旨》第 11 函第 6 册，第 18 页。

④ 《清世宗实录》卷 22，雍正二年七月庚戌。

⑤ 《清世宗实录》卷 74，雍正六年十月庚子。

⑥ 《谕内阁著将外用进士各就伊等本籍临近地方掣签分派等情》,《雍正朝汉文谕旨汇编》第 5 册，广西师范大学出版社，1999 年，第 117–118 页。

⑦ 《朱批谕旨》第 12 函第 1 册，第 20 页。

⑧ 《朱批谕旨》第 15 函第 3 册，第 49 页。

⑨ 《朱批谕旨》第 10 函第 3 册，第 146 页。

⑩ 《朱批谕旨》第 1 函第 4 册，第 28 页。

⑪ 《朱批谕旨》第 7 函第 1 册，第 96–97 页；第 5 函第 1 册，第 6–7 页。

岳钟琪上疏题参，并建议吏部将候补人员赴任违限行为写入条例，明确处分之法。吏部因此明定分发候补人员任意违限处分，并咨请他省如有相同情况一并题参，此项人员俱俟补官之后即照“领凭赴任官员违限例”罚俸处分。①

综上，雍正朝候补制度的规范化进程，起源于统治集团对选发人员素质与拣选机制困境的能动回应。通过构建实务能力培养机制与科举正途准入体系，该制度不仅实现了候补官选拔从部选资格向部选、出身资格复合型选用的范式转型，更以中央、地方的双重历练模式，推动地方文职机构候补制度从权宜之策向规范化运作的深入发展。基于制度演进的逻辑，雍正帝又针对发省候补人员构建督抚甄别、考核的核心制度。这一系列有关发省候补人员选拔、管理与甄别考核的规范标志着候补制度从原本简单粗放的人事管理走向更加系统的行政化发展。

四、结语

康雍时期地方候补制度的创设与实践，是清代官僚政治应对边疆治理与全国性政务压力的重要创新。康熙朝为应对边省悬缺久待，通过预发选人、差遣委署的权宜之策，初步形成制度雏形；雍正朝则将其扩展至全国，并逐步完善分发、考核与甄别机制，使之成为兼具灵活性与规范性的常制。该制度通过选人与缺分动态匹配，缓解了传统铨选制度的僵化，为地方行政注入活力，尤其在钱粮清理、河工兴修等要务中展现了显著效能。

然而，候补制度的推行始终伴随着中央与地方分权的矛盾。雍正帝虽认可其治理效能，却也警惕督抚借机扩张人事权。这种不可避免的矛盾折射出清代官僚体制在效率与集权间追求平衡的逻辑。也因此，乾隆帝继位后，这项已为常例的人事制度再次受到朝臣抨击，雍正十三年十一月，侍郎李绂以“近来督抚诸臣纷纷疏请人员分发其地以备任使，而候选之员亦借拣选侥幸躁进，广奔竞之门，乱铨选之序”为由，疏请“此拣选分发之例断宜停止，以息奔竞”，② 乾隆帝据此将候补制度回归至边省旧制。但制度的生命力终由治理实效决定，在地方行政的现实需求下，它又曲折渐进地向全国扩展。③ 尤为关键的是，乾隆中后期以降，捐纳、保举及议叙制度的介入进一步扩充了候补官的选发渠道，促使候补制度与官僚利益网络深度结合。这不仅确保了候补制度延续至帝制政权终结，更在地方治理、职官流动及行政效能层面形成深远的历史惯性，成为近代中国官僚制度转型的重要治理遗产。

综上，候补制度之所以有如此深远的影响，其核心优势在于以“非经制”属性规避传统铨政的结构性僵化，在避免行政资源虚耗以及灵活匹配官员与官缺这两方面弥补了常规选任制度之不足。这种候补待缺的用人模式确保选人既能署理本职，又能协办差委，既维系了现有官僚行政体制与官缺设置，又为地方治理提供了务实解决方案，体现出帝制时期国家治理的实用理性。

References

Wu Yue.*Zhongguo juanna zhidu yu shehui*(China’s contribution system and society).Nanjing: Jiangsu:renmin chubanshe,2013.

---

① 《署吏部尚书傅尔丹题遵旨拟定命往各省试用人员逾限抵达处分条例本》，雍正六年六月初一日，《雍正朝内阁六科史书·吏科》第 42 册，第 254 页。

② 《上谕条例》，雍正十三年，嘉庆元年重修本。

③ 乾隆《钦定吏部则例》卷 6《拣发人员》，《故宫珍本丛刊》第 282 册，海南出版社，2000 年，第 245–246 页。

Xiao Zongzhi.*Houbu wenguan qunti yu wanqing zhengzhi* (The alternate civilian officials group and late Qing politics).Chengdu: Bashu shushe,2007.

Wei Guangqi.*Youfa yu wufa:qingdai de zhouxian zhidu jiqi yunzuo*(Laws and lawlessness: The prefecture and county system and its operation in the Qing Dynasty).Beijing:Shangwu yinshuguan,2010.

Kondo Hideki.“The Establishment of the External Supplementary System in the Qing Dynasty.”*Studies in Oriental History* 17, 2（1958）。

Wang Zhiming.“Qingdai dufu xuanba difangguan renshiquan tantao”(Exploring the personnel right of the Governors to select local officials in the Qing Dynasty).*Anhui shixue*(Anhui Historiography)4(2022).

Luo Ergang. *Lv ying bing zhi* (Green camp military chronicles). Beijing: Shangwu yinshuguan, 2011.

A Study on the System of Local Alternate Civil Officials during the Kangxi and Yongzheng Periods

SUN Ruixue (College of Social Development, Yangzhou University; 2415797973@qq.com)

Abstract: The construction of the local alternate system in the Kangxi and Yongzheng periods was a systematic innovation of the Qing Dynasty to cope with the pressure of frontier governance and national government affairs. The Kangxi period created the first pre-issuance of personnel to fill vacancies in border provinces; in the early years of the Yongzheng period, faced with the administrative pressure of money and grain clearing, river transport and other national political affairs, the waiting system broke through the border provinces to national implementation, and optimized administrative efficiency through the synergistic effect of the talent reserve mechanism, selecting and appointing people on the “right track”, and assessing governors and governors-general. The candidate system maintained the stability of the bureaucratic administrative structure and enhanced local governance capabilities by increasing the number of personnel without increasing the number of staff. Although it caused the “temporary” restriction of Emperor Yongzheng due to the impact on the central government, the candidate system continued to the end of the Qing Dynasty driven by the pragmatic and rational governance logic and became a key mechanism for the survival of the bureaucratic system in the late imperial system.

Keywords: alternate system, the Kangxi and Yongzheng periods, predispatched-selection, dispatch commission